REUNIÓN EXTRAORDINARIA
DE LA JUNTA DIRECTIVA
ACTA No. E-02-01
29 de enero de 2002

La primera sesión extraordinaria del año 2002 de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) fue celebrada a los veintinueve días del mes de enero en el salón de conferencias del Edificio de la Administración localizado en Altos de Balboa, ciudad de Panamá, República de Panamá.

Los directivos presentes en la reunión:
MINISTRO RICARDO MARTINELLI B., PRESIDENTE DE LA JUNTA
DIRECTOR ADOLFO AHUMADA
DIRECTOR ELOY ALFARO
DIRECTOR ANTONIO DOMÍNGUEZ A.
DIRECTOR MARIO GALINDO
DIRECTOR EMANUEL GONZALEZ-REVILLA
DIRECTOR MOISÉS D. MIZRACHI
DIRECTOR GUILLERMO QUIJANO
DIRECTOR ALFREDO RAMÍREZ JR.
DIRECTOR ABEL RODRÍGUEZ C.
DIRECTOR ROBERTO R. ROY

Los oficiales administrativos:
ALBERTO ALEMÁN ZUBIETA, ADMINISTRADOR
RICAURTE VÁSQUEZ M., SUBADMINISTRADOR
DIÓGENES DE LA ROSA, SECRETARIO

Los directores de departamentos:
AGUSTÍN ARIAS, DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA Y PROYECTOS
ÁLVARO A. CABAL, ASESOR JURÍDICO
JUAN H. DÍAZ, DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD Y AMBIENTE
JORGE QUIJANO, DIRECTOR DE OPERACIONES MARÍTIMAS
RODOLFO SABONGE, DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN CORPORATIVA Y MERCADEO

Otros funcionarios:
ONÉSIMO V. SÁNCHEZ, GERENTE INTERINO DE LA DIVISIÓN DE MERCADEO
VALENTINE LYNCH, OFICIAL DE ANÁLISIS DE PROGRAMAS
ELIZARDO MORALES, ANALISTA DE TARIFAS
DENNIS P. UNG, ANALISTA DE TARIFAS
RENÉ VILLALÁZ, ABOGADO
DORIS UNG DE LEON, ASISTENTE DEL SECRETARIO PARA ASUNTOS DE LA JUNTA DIRECTIVA
ROSSANA CALVOSA DE FÁBREGA, ASISTENTE DEL SECRETARIO PARA ASUNTOS LEGALES
LEO GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DE LA OFICINA DEL MINISTRO PARA ASUNTOS DEL CANAL
EMMA REYES DE BRIN, ASISTENTE DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA.

El PRESIDENTE inició la sesión a las 8:15 de la mañana, luego de corroborar por medio de la Secretaría la existencia del quórum reglamentario.

Ítem No. 1: Aprobación del orden del día.

El SECRETARIO sometió a la consideración de la Junta Directiva el orden del día de seis puntos a discutir (Anexo 1), el cual fue aprobado con una modificación sugerida por el Subadministrador, consistente en solicitar a la Junta Directiva delegación en la administración para iniciar los trámites de contratación de los auditores externos de la entidad. La Directiva aprobó unánimemente esta solicitud.

Ítem No. 2: Fotografía de grupo de la Junta Directiva.

Se procedió a la toma de la foto del pleno de la Junta Directiva, hecho lo cual se prosiguió con la reunión.

Ítem No. 3: Aprobación del Reglamento de Uso del Área de Compatibilidad con la Operación del Canal y de las Aguas y Riberas del Canal.

El director ALFARO hizo un breve resumen de lo acontecido en la reunión del Comité de Asuntos Legales celebrada el jueves 24 de enero, en la que se consideraron las modificaciones al indicado reglamento. Explicó que se buscó aclarar el objetivo del reglamento, definiendo los asuntos que necesitan ser aprobados por la ACP en materia de compatibilidad con la operación del Canal, por lo que se recomendó la eliminación de la expresión "actividad" en el capítulo referente a los permisos de compatibilidad, para que se leyera "obras y construcciones", que son ejecuciones que afectan de manera permanente el área, excluyéndose de esta manera la aplicación de la normativa referente a los permisos a las situaciones temporales. Además, se hizo un esfuerzo por definir el concepto de riberas del Canal dentro de la actual área de compatibilidad, para efectos de la ley orgánica y el reglamento. La importancia de estas modificaciones es el distinto tratamiento que se da a las autorizaciones de uso de riberas y a los permisos de compatibilidad.

El director QUIJANO solicitó modificar el Artículo 4 para especificar que, para los casos de construcciones en las riberas del Canal, se requiere el otorgamiento de un permiso previo antes de iniciar la obra, lo que implica la revisión de los planos de la misma antes de otorgar la autorización. El director AHUMADA recomendó la modificación de dicho artículo así:

> **"Artículo 4**. El uso de suelos y aguas en el área de compatibilidad con la operación del Canal requiere previamente de un permiso de compatibilidad otorgado por la Autoridad.
>
> No obstante lo anterior, si se trata de planes de construcción, usos de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquier otra obra o construcción en las riberas del Canal, se deberá disponer además de aprobación de uso previa expedida por la Autoridad, mediante la presentación de los planos correspondientes de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de este reglamento."

El director GALINDO solicitó añadir al artículo 20 lo referente al silencio administrativo positivo, quedando el texto así:

> "Transcurrido el término anterior sin que se haya emitido resolución que apruebe o niegue la solicitud, ésta se considerará tácitamente aprobada."

La Directiva aprobó el proyecto presentado con las anteriores modificaciones. Este nuevo reglamento subroga el anterior y habrá de regir el uso del área de compatibilidad con la operación del Canal y de sus aguas y riberas.

Ítem No. 4: Aprobación de las modificaciones al Reglamento de Contrataciones.

Correspondió también al director ALFARO presentar las modificaciones propuestas a este reglamento, siendo la principal referente a la extensión, por vía excepcional, del término de renovación de los contratos para permitir renovaciones anuales hasta por 10 años, cuando se trate de contrataciones en que se demuestre que el objeto de la misma no pueda ser cumplido en períodos de tiempo más cortos. Además, se incluyó también la excepción del proceso de selección de contratistas para las contrataciones de árbitros y peritos en asuntos laborales, marítimos, administrativos y judiciales, debido el proceso establecido en el reglamento no se conforma con las convenciones colectivas, en el caso de los árbitros, y teniendo en cuenta que en estos procesos de selección el sistema actual no permite escoger a los peritos que requiere el Canal.

El director MIZRACHI solicitó incluir la expresión "excepcionalmente" en el tercer párrafo del Artículo 167, por lo que el director AHUMADA sugirió que la misma sea incluida así: "...la Junta Directiva podrá, excepcionalmente, autorizar que los pliegos de cargos contemplen renovaciones que excedan del término máximo de cinco años."

La Directiva aprobó las modificaciones sugeridas.

Ítem No. 5: Propuesta para el incremento de los peajes y cambios en el sistema de aplicación a los buques que transitan por el Canal de Panamá.

El director GONZÁLEZ-REVILLA hizo una breve reseña de lo acontecido durante la reunión de los miembros de la Comisión de Asesores del Comité de Audito y Finanzas con la administración, celebrada el pasado 25 de enero. En esa reunión se discutió la necesidad de cobrar tarifas por servicios que el canal presta y que no está cobrando en la actualidad, y el concepto de relacionar el porcentaje de aumento de peajes con el valor real de la ruta. Con fines de aportar información al tema en debate se distribuyó copia del documento "Proceso de Cambio de Peajes" elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica (Anexo 2).

El ADMINISTRADOR explicó que el tema en discusión fue enfocado bajo las recomendaciones de la Junta Asesora, señalando que la más importante es nuestra necesidad de definir el tipo de organización que la ACP quiere ser, para poder justificar el incremento de peajes sobre esa base. Estableció que, ante la definición de la Autoridad como una empresa

que opera en forma corporativa, el lic. Ricardo Arango de la Comisión de Asesores del Comité de Áudito y Finanzas observó que un aumento de 7% por inflación distaba mucho de lo que es un incremento a escala corporativa, por lo que sugirió revisar los elementos de la justificación bajo el criterio corporativo de empresa, utilizando, por ejemplo, el valor de la ruta y las variables de cada una de las naves que transitan por el Canal. Señaló que la discusión no fue cuestión de montos sino más bien de conceptos y surgieron recomendaciones en cuanto a la manera de presentar los escenarios. Producto de la reunión, detalló los siguientes criterios aplicables a la fijación de peajes:

a. Garantizar un retorno razonable que, por lo menos, mantenga el valor del capital de la empresa en términos reales, asegurando la cobertura de todos los costos operativos del Canal y las contribuciones a la República de Panamá. Señaló la importancia de garantizar la sustantividad financiera de la ACP a largo plazo, tomando en consideración las inversiones de capital que se requieran para mantener la ruta confiable, segura y competitiva.

b. Iniciar un proceso de fijación de tarifas que considere el valor agregado que aporta el Canal de Panamá a cada uno de sus clientes. En este sentido, el propósito a mediano plazo es establecer una estructura de precios que elimine las inequidades que un peaje único conlleva, al no tomar en cuenta el tipo de buque o su tamaño.

c. Identificar servicios o productos que pudieran ser cobrados por separado con respecto al peaje. En la identificación de los mismos, reconocer cuáles no se derivan de requisitos de navegación impuestos por la ACP, en los cuales la decisión final sobre el uso de un servicio o producto pudiera ser del cliente. Como ejemplo de uno de estos, señaló al sistema de reservación.

Basado en lo anterior, el ADMINISTRADOR propuso establecer tarifas mediante una segmentación entre los tipos de buques. Para ello explicó que habrá que establecer una matriz que permita hacer la diferenciación entre segmentos y, en consecuencia, la elasticidad del sistema. En este momento, continuó diciendo, esta matriz no va a hacer una diferencia, pero tenerla nos da la oportunidad en el futuro de ofrecer ventajas a los usuarios por la frecuencia de uso que den a la vía, brindar productos específicos y salir del sistema de precio único. Indicó que el Ing. Sabonge había recomendado crear un sistema de descuentos para atraer a los buques y así maximizar su capacidad de carga, pero ello significaría atraer servicios que el Canal no puede ofrecer en estos momentos. Además, explicó que no se cuenta con data estructurada o por segmentos para identificar y darle ventaja a un buque sobre otro buque, y por ello se están haciendo los estudios para cada uno de los segmentos de la ruta, pero falta un año para que la información esté finalizada.

Continuó diciendo el ADMINISTRADOR que la propuesta es: (a) estudiar los servicios específicos que el Canal puede cobrar para reducir la presión efectiva del valor del peaje y esto se puede lograr a través del cobro de los servicios conexos, y (b) utilizar la indexación. En cuanto a este último punto existen dudas en cuanto a la creación de un índice movible que mantenga el valor efectivo de lo que se cobra y si, en cuanto al aspecto legal, hacer el ajuste a través de un índice introduce un desvío al sistema que permite a los usuarios opinar. Consideró que la decisión es potestad de la Junta Directiva, usando los parámetros establecidos

y que, una vez que los usuarios vean que el Canal se sale del sistema de línea única, podrían creer que vamos a realizar ajustes por segmentos, para lo cual no estamos preparados.

El director MIZRACHI comentó que era una agradable sorpresa ver un sistema de aplicación de peajes diferente, en el cual se relacione el servicio prestado por el Canal en relación con tonelaje de los buques que transitan por éste y que tiene siete años diciendo que existe inequidad en el peaje que se cobra por los buques porta contenedores y por los buques chicos; opinó que este sistema crearía equidad en el negocio, pero dijo preocuparle la creación de un sentimiento de beneficio hacia los buques grandes. El director GONZÁLEZ-REVILLA observó que en el cobro de los servicios conexos se está dejando de cobrar una gran cantidad de dinero (i.e. en el tránsito de los buques Panamax se utilizan ocho locomotoras que no se cobran) y comentó sobre la posibilidad de incrementar los ingresos sin aumentar los peajes, al cobrar por los servicios conexos a corto plazo, sugiriendo hacer esto mientras se indexa y se determina el valor de la ruta, ya que es necesario pasar a los usuarios el costo operativo del Canal. El director RODRÍGUEZ opinó que la idea del director González-Revilla le parecía interesante, sobre todo porque estos aumentos se deciden en Junta Directiva y son aprobados en Consejo de Gabinete, pero preguntó cuáles serían esos servicios conexos que faltan por cobrar. El ADMINISTRADOR respondió que habría que estudiar cuáles son los servicios conexos que se pueden diferenciar y señaló que los existentes son cobrados, pero se encuentran incluidos en la tarifa actual que se cobra a los buques como peaje. Comentó que los servicios conexos que se identifiquen deberán ser lógicos, vendibles y servicios administrados por la ACP, entre los que mencionó el uso de los fondeaderos y el tránsito de carga peligrosa, ejemplo este último que demuestra que hay tránsitos que por su naturaleza conllevan mayores costos operativos para el Canal, por lo que habría que identificar el costo específico de cada tipo de buque.

Sobre el tema, el director RODRÍGUEZ manifestó que la definición de peajes deberá enmarcarse en lo que determina la ley, afirmación con la que concordaron el director GALINDO y el director ALFARO. El ADMINISTRADOR contestó que la ley señala que lo único que está incluido es el pilotaje, y que la ley también define los servicios conexos que se pueden cobrar, aunque también existen los servicios complementarios como los de inspección.

El director ALFARO expresó que hay dos aspectos a considerar: la definición de la ley, en la que se determina qué está incluido dentro del cobro de los peajes y la impresión que se causará en los usuarios. Observó que los usuarios están acostumbrados a que se les cobre un peaje y se les presten ciertos servicios como parte de éste. También opinó que esta idea se tendría que presentar como un rediseño completo del tema de los peajes motivado por la búsqueda de la equidad y consideró que la indexación pudiese ser percibida como un puente en el sistema de peajes y que se debería considerar llevar los cambios bajo el sistema de audiencia pública que conserva la tradición del Canal en cuanto a los cambios a los peajes para evitar dificultades.

El ADMINISTRADOR respondió que no se puede entrar en cifras sin recoger primero el sentir de la directiva y si resulta que no es conveniente cobrar por algo, el costo se trasladaría a otro lado para no entrar en un problema administrativo complejo, explicó que lo que desea la administración es la opinión de la directiva ante las ideas planteadas y que sería necesaria otra

reunión para traer a la Junta Directiva opciones específicas que contemplen todos los aspectos técnicos y legales.

El director DOMÍNGUEZ observó que la discusión se había alejado de la génesis de este problema: la búsqueda de rentabilidad para procesos serios de inversión. Para el director Domínguez el punto relevante es la búsqueda de una operación rentable para el Canal, por lo que no se puede esperar más y es preciso dar los pasos necesarios en el aspecto legal, examinando las objeciones y sugerencias planteadas para buscar una respuesta equitativa para todos nuestros clientes. El director AHUMADA dijo que, a su parecer, el planteamiento nuevo tiene una tendencia de incremento directo de peajes con un porcentaje menor al contemplado originalmente y preguntó la razón para evitar el incremento directo de peajes. Además, comentó que también habrá resistencia por parte de aquellos que están acostumbrados al método uniforme de cobro que es tradición del Canal y que, sin existir una discusión, se introducirá un tipo de cobro específico, por lo que será necesario analizar si este método será discriminatorio. Personalmente opinó que no le parece que sea discriminatorio, pero advirtió la posibilidad de que pudiera ser objetado por contar con una variedad de cargos y que habría que sustentar que no hay discriminación. El director GALINDO opinó que incrementar por medio de los servicios conexos es un aumento de peajes disfrazado y que habría que someterlo al mismo proceso. Además preguntó cuándo estará la administración preparada para sustentar este sistema de cobro de cargos conexos, o sea, peajes encubiertos, y cuándo se sustentará el incremento de peajes real, pues deberían hacerse simultáneamente.

El ADMINISTRADOR confirmó la existencia de un elemento estratégico y afirmó que un sistema no reemplazará a otro, pero era necesario determinar qué servicios no se están cobrando y cuáles se pueden aumentar. Citó los artículos 75 y 80 de la ley orgánica, que fundamentan tanto el cobro de peajes como de otros servicios. Igualmente mencionó el acuerdo No. 51 del 8 de noviembre del 2001 que, al modificar el reglamento de navegación, introdujo la posibilidad de cobrar por el practicaje adicional en casos especiales, también señaló que la definición de carga peligrosa está clara y que la administración está organizada para determinar el cobro por los servicios adicionales en que se incurre para efectuar estos tránsitos. Afirmó que la parte estratégica consiste en quitar el peso de los peajes para ponerlo en los servicios y que cuando las discusiones sobre los incrementos se tienen con las navieras el manejo es fácil, más difícil es con los Estados.

El director ALFARO anotó que este nuevo concepto, que vincula el costo por servicio al tránsito del buque, guarda mayor relación con la justificación tradicional del aumento. También dijo que la ventaja está en la leve separación de la intención original y mantener la justificación tradicional, y el director GALINDO señaló que el esfuerzo se debe justificar con ingresos adicionales significativos. El director RAMÍREZ indicó que se tiene más de un año de debatir el tema de incremento de peajes y dijo que personalmente sentía que se tenían todos los argumentos totalmente justificados en su aspecto legal y se sentía cómodo al percibir el incremento como razonable. Aclaró que no está en contra de segmentar, como se hizo con el caso de los pasacables, pero solicitó que no se castigue a nuestros mejores usuarios mediante este nuevo sistema, y preguntó cómo se reducirá el porcentaje del peaje que se tenía previsto aumentar. Preguntó además por qué se tiene que detener la implementación de un incremento de peajes por el cobro de servicios conexos adicionales.

El ADMINISTRADOR aclaró que se continuará con la propuesta de incremento de peajes con una revisión simultánea de los servicios conexos. Manifestó que el mensaje a la comunidad internacional deberá ser claro para anunciar el cambio del sistema de un precio único a uno estructurado y que aquellos que utilicen servicios específicos pagarán por ellos. El director RAMÍREZ consideró que al presentar un aumento razonable y sensato de peajes, la propuesta de servicios conexos tendrá su justificación por si sola, debido a que los argumentos son diferentes y no hay que llevarlos juntos. El director GALINDO opinó que, aunque sean llevados por separado, serán considerados como un aumento de peajes. El director ALFARO opinó que si el objetivo era introducir un aumento para adjudicar el costo a los servicios, lo adecuado sería decir que no queremos continuar con el sistema actual, porque no es equitativo. El PRESIDENTE opinó que la Junta Directiva es la que define los excedentes que se da al Estado y lo que se invierte en modernización y ampliación, sugiriendo justificar el incremento de peajes en la necesidad de acelerar los planes de ampliación. El ADMINISTRADOR consideró que no debemos justificar lo que se hará con el dinero del incremento debido a que es nuestra responsabilidad velar por la institución, que el incremento se basa en una decisión interna sobre lo que queremos ser y que es la Junta Directiva la que define cuánto se paga al Estado, mientras fortalecemos nuestra situación financiera. Resumió diciendo que estamos presentando nuestra identidad como corporación y que no se tiene una estructura en números para el incremento de peajes y el cobro de los servicios conexos, sino una discusión de fondo sobre el concepto del incremento, y que se está analizando el detalle para determinar qué se podría considerar discriminatorio.

El director ALFARO consideró que debemos estar preparados para efectuar esa presentación filosófica ante la Junta Asesora, que es cierto que queremos ser una empresa corporativa y podemos serlo hasta cierto punto, pues la descripción debe incluir nuestra función como utilidad pública y servicio internacional, y que no podemos hacer una presentación que excluya estos elementos del todo. Solicitó que esa presentación balanceada, en la que deberían incluir el Subadministrador y el Director de Finanzas los estados financieros, fuera hecha con suficiente antelación para ser discutida en Junta Directiva.

El director QUIJANO opinó que se tiene miedo de tomar una decisión de qué es lo que se quiere ser y que tenemos una mezcla de querer ser lo que éramos en manos de los americanos y ser una empresa corporativa, por lo que se hace necesario aclarar esta postura ante la Junta Asesora. Además, dijo que por primera vez una Junta Directiva panameña va a tomar una decisión y no podemos ser el hazmerreír ante la comunidad internacional. Coincidió en que debemos ser una corporación que busque su rentabilidad y que no necesariamente debemos decir qué uso se le dará al dinero proveniente de los incrementos, pero si manifestar que vamos a hacer inversiones. Sin embargo, expresó estar confuso sobre cobrar por los servicios conexos debido a que debe definirse a quién cobrar ciertos servicios y hacer diferenciaciones entre aquellos que la ACP controla y aquellos que controlan las navieras. Opinó que el paquete que se presente deberá incluir ambas propuestas y para ello será necesario definir cuál debe ser el tipo de cargos que pueden ser cobrados como servicios adicionales y cuáles deberán ser incrementados; o sea, qué se considera que debe ser cobrado. Sugirió mantener la tesis de la indexación para así mantener un incremento anual permanente, pero que sea presentada en el mismo paquete y reiteró que ante la Junta Asesora deberemos presentar qué

somos, a dónde queremos llegar, y el abanico de incrementos para los diferentes usuarios. Insistió en que la presentación debe ser clara para mantener el respeto hacia la Junta Directiva y la ACP y no convertirnos en hazmerreír ante la opinión internacional. Concluyó diciendo que todo deberá ser presentado al mismo tiempo.

El director MIZRACHI consideró que el Canal seguirá siendo ineficiente mientras el peaje continúe subsidiándolo y que la mezcla de cargos hace más equitativo al sistema. El director GALINDO expresó que ya tenemos una definición de qué somos, qué es lo que queremos ser: una empresa con ánimo de lucro, que está sujeta a un régimen sui generis, el cual nos obliga a justificar, mediante la audiencia pública, el aumento. Explicó que desde el momento en que estamos sometidos a este régimen tenemos limitaciones en cuanto hasta dónde podemos llevar el ánimo de lucro. Consideró que no se debe aplazar el aumento para hacer un incremento escondido y que ambas propuestas pueden hacerse simultáneamente. El director RAMÍREZ opinó que se trata de un sistema nuevo que abandona el método tradicional y que desea ver el análisis para saber a dónde llevará al Canal.

Agotados los temas de discusión, la reunión finalizó a las 10:20 a.m. iniciándose una sesión ejecutiva.